

**FORMACIÓN EN LA REGIÓN AMERICANA:
PERSPECTIVAS PARA LA GESTIÓN BIPARTITA
Y LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA**

PANORAMA DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

PEDRO DANIEL WEINBERG

Director de Cinterfor/OIT

Difícil resulta plantear, en un esquema de causa-efecto, en un corto espacio y sin que sea objeto de controversia, una explicación o al menos una descripción de los actuales procesos de cambio que están afectando a las distintas sociedades y, dentro ellas, a lo que tiene que ver con los ámbitos que viene adoptando la institucionalidad de la formación y el trabajo en la región de América Latina y el Caribe.

Lo importante a señalar es que la formación se inscribe hoy en un contexto cada vez más diferente al que le dio origen en sus concepciones e institucionalidad más conocidas y difundidas en la región:

- Si antes la formación estuvo en función de estrategias de desarrollo basadas en economías cerradas, con fuertes barreras arancelarias, hoy día ha de tomar en cuenta los desafíos que supone una economía cada vez más abierta a las corrientes del comercio internacional.
- Si antes los actores productivos y laborales con los cuales se relacionaba asumían comportamientos en función de realidades relativamente estables y protegidas, hoy estos mismos actores se interesan y comprometen mucho más con las actividades de formación, en la medida en que ellas aparecen como un componente estratégico para su propia sobrevivencia en contextos fuertemente competitivos.
- Si antes la responsabilidad por formar, al igual que tantas otras áreas de actividad, fue básicamente pública y los Estados la asu-

mieron a través de instituciones especializadas hoy día los Estados incursionan en un proceso de redefinición de su rol, organización y competencias, que si bien admite variantes en los distintos países, supone siempre el desarrollo de alianzas estratégicas con empresas, trabajadores y otros actores emergentes.

- Si antes esas mismas instituciones fueron los agentes casi hegemónicos en el campo de la oferta de formación, hoy día ocurre una verdadera “explosión” de la oferta formativa que reconoce, entre otros agentes, a los Ministerios de Trabajo y de Educación, la empresas y las cámaras empresariales, los sindicatos, organizaciones no gubernamentales, academias, institutos privados, etc.
- Si antes el principal desafío para la formación consistió en dotar en número suficiente los recursos humanos calificados y semicalificados para los incipientes esfuerzos industrializadores, y donde el empleo se encontraba en plena expansión, hoy día debe actuar en un contexto donde el empleo se vuelve progresivamente escaso, y donde los aspectos cualitativos de la formación se han vuelto mucho más importantes.
- Si antes la formación fue entendida como una actividad que preparaba *para* el trabajo, hoy es cada vez más entendida como un hecho permanente a lo largo de la vida, y que se imbrica indisolublemente en propio itinerario laboral y profesional de las personas.
- Si antes la formación tendía a considerarse como ámbito de política de Estado en sí misma, como una modalidad educativa más cercana a la realidad productiva y que preparaba para el trabajo, hoy ella aparece integrada en por lo menos tres ámbitos de política: las políticas de desarrollo tecnológico, las políticas activas de empleo, y las políticas educativas.

Cualquiera que sea el orden de importancia en que se desee colocar los anteriores procesos de cambio, y aun agregando otros, seguramente no variará la fuerte convicción de que la formación está siendo profundamente afectada en sus contenidos, sus metodologías, sus formas institucionales y organizacionales y, en definitiva, en su propia concepción.

Para trazar lo más claramente posible el panorama actual de la formación en América Latina y el Caribe parece oportuno referirse a tres dimensiones fundamentales de este campo de actividad: las relaciones laborales, la tecnología y la educación. Estos son aspectos cruciales hoy en día cuando nos referimos a la formación en la región, y simultáneamente, son espacios donde ésta desempeña un papel decisivo.

Que la **formación constituye hoy en día un componente de suma relevancia en los sistemas de relaciones laborales** nos parece un hecho indiscutible. Constatamos un creciente interés por el tema de la formación tanto por parte de las organizaciones de los trabajadores como de aquellas representativas de los empleadores. Los Ministerios de Trabajo también muestran un interés y compromiso cada vez mayor en este tema, y los programas de formación y capacitación son hoy en día un componente infaltable de toda política activa de mercado de trabajo.

La formación, si bien ha tenido un vínculo estrecho con las relaciones de trabajo y ha sido en todo momento un componente importante de la producción, no siempre ha estado presente de manera explícita en los sistemas de relaciones laborales, sino que más bien podría decirse que desempeñaba un papel en cierto modo disimulado o secundario dentro de éstos. Cuando se hablaba de relaciones laborales, hasta hace no mucho tiempo, generalmente se hacía referencia a procesos de negociación o conflictos en relación con temas tales como salario, estabilidad, fuentes de trabajo, beneficios sociales, etc.

Si bien estos son temas que siguen estando sobre la mesa, actualmente habría que agregar a la formación y a la capacitación entre los puntos centrales y estratégicos de negociación.. Entre las razones que han llevado, durante los últimos veinte años, a una revalorización de la formación, podrían destacarse: i) las políticas de apertura comercial de los países de la región, que han aumentado la presión sobre las economías en el sentido de una mejora en la competitividad, lo cual sólo puede alcanzarse incorporando nueva tecnología que requiere mano de obra altamente calificada; ii) el aumento de la importancia del factor conocimiento dentro de las nuevas formas de organización de la producción y el trabajo; y iii) la constatación de la invalidez del supuesto del crecimiento sostenido e indefinido de la producción y el empleo, la aparición de casos de combinación de crecimiento económico y aumento del desempleo y la formulación de nuevas políticas activas de mercado de trabajo que ponen al acento justamente en la capacitación de los trabajadores.

A modo de ejemplo, y sin pretensión de ser exhaustivo, citaré algunos casos que sirven para ilustrar este punto. En primer lugar, en los acuerdos nacionales -mayoritariamente de carácter tripartitos aunque también en algunos casos bipartitos- ha sido incorporada la formación como capítulo de suma relevancia:

- En **Argentina**, el Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social, de junio de 1994, entre las partes sociales y el gobierno; y el Acta de Coincidencias de mayo de 1997 entre la Confederación General del Trabajo (CGT) y el gobierno.
- En **Chile**, el Acuerdo Marco de 1990, el Acuerdo Nacional Tripartito de 1991, donde se crean órganos consultivos para el Programa de Capacitación y Desarrollo de la Educación Técnica que gestiona el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, y el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) y, más recientemente, en 1998, la promulgación del nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo.
- En **Colombia**, el Acuerdo de Productividad, precios y salarios, de diciembre de 1994.

También en **México** y **Panamá** se han hecho acuerdos nacionales en el mismo sentido que los mencionados. No podríamos, por razones de espacio y tiempo, describir el contenido específico de cada uno de estos acuerdos, pero para el fin con el cual fueron citados, alcanza con decir que en todos ellos aparece la formación como uno de los temas de mayor relevancia, cuya adecuada planificación, gestión y ejecución es una condición necesaria, aunque no suficiente, para el logro de los objetivos en función de los cuales fueron suscritos estos acuerdos.

Otro ámbito en el cual notamos una importante presencia de la formación es en los convenios colectivos de rama de actividad o industria. En varios países de la región se han establecido convenios colectivos por rama a través de los cuales se busca aumentar las habilidades y destrezas de los trabajadores, a la vez que dichos convenios también suelen estar vinculados con los niveles de productividad de la mano de obra, así como a la certificación de la calidad y a la implementación de programas de calidad en las empresas.

Hay que destacar también el aumento del protagonismo de los Ministerios de Trabajo de los países de América Latina y el Caribe en el campo de la formación, protagonismo que viene dado principalmente por el lado de la formulación de políticas activas de empleo. El accionar de los Ministerios de Trabajo en el área de la formación, una vez constatada y reconocida su importancia cuando de combatir el desempleo se trata, se expresa tanto en el área de la normativa, como en la propia estructura institucional, con la creación y desarrollo de secretarías, direcciones o servicios dedicados específicamente al tema de la formación profesional.

En segundo lugar importa referirse a **la formación y los procesos de innovación, desarrollo y transferencia tecnológica**. Hay experiencias en la región en las cuales la formación es entendida como un componente del proceso de transferencia tecnológica, tanto en lo que refiere al trabajo como a la producción, adaptación e innovación. Este enfoque ha significado un cambio tanto de concepto como metodológico en el accionar de algunas instituciones de formación profesional y centros de educación tecnológica.

El considerar a la formación como parte del conjunto de acciones de transferencia tecnológica ha llevado a que algunas instituciones adoptaran un enfoque sectorial de ella (celulosa y papel, metalmecánico, cuero y calzado, química, etc.), que les ha permitido un mayor grado de actualización tecnológica en máquinas, equipos y materiales, así como en conocimientos y técnicas aplicados a la producción. La focalización de la formación en un sector determinado ha permitido un mejor y más intensivo uso de los recursos disponibles, que, junto con nuevas estrategias de acercamiento y colaboración con el sector al cual atienden, permite ofrecer una serie de servicios que complementan lo que es la tradicional oferta de capacitación.

Este enfoque ha producido un cambio en los sujetos de atención de las instituciones, servicios y centros tecnológicos. Hay un pasaje de la unidad de atención compuesta por el trabajador individual, a considerar a la unidad productiva (empresas de distinto tamaño y características), las organizaciones y los propios sectores económicos, como unidades de atención relevantes.

Como ya se mencionó, en este enfoque se busca brindar servicios más completos y diversificados a los usuarios. De este modo, los Centros de Servicios Tecnológicos del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), de Colombia; los Núcleos Tecnológicos del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), de Costa Rica; los Centros Nacionales de Tecnología del Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), de Brasil; y los Centros Federales de Educación Tecnológica, dependientes de la Secretaría de Educación Media y Tecnológica de Brasil; así como el Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI) y el Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción (SENCICO) ambos de Perú, han incorporado a los servicios de formación y capacitación, acciones de investigación y desarrollo, asistencia técnica y consultoría e información tecnológica. Adoptando los contenidos y metodologías propias de lo que se conoce como “educación tec-

nológica”, las concepciones más integrales puestas en práctica en América Latina y el Caribe buscan transmitir al trabajador dimensiones que sean capaces de tornarlo apto como agente de las evoluciones científico-tecnológico del mundo moderno.

Se ha hecho referencia hasta aquí a la formación como un hecho laboral y como un hecho tecnológico. Se tratará ahora el tema de **la formación como hecho educativo**. La formación es, en definitiva, una actividad fundamentalmente educativa, y su pasado y presente en la región de América Latina y el Caribe lo muestran con claridad.

No haremos una reseña histórica del carácter educativo de la formación, ni de su relación con los sistemas educativos formales. Pasaremos inmediatamente a tratar el tema de cómo se vinculan actualmente estos sistemas (el educativo formal y el de formación profesional) y cómo se expresa el carácter educativo de la formación hoy en día.

Probablemente el mayor desafío al que se enfrentan actualmente tanto el sistema educativo como el de formación, sea el de adecuar y actualizar los contenidos curriculares y las certificaciones ofrecidas a los nuevos perfiles laborales que han surgido como consecuencia de las transformaciones en el mundo productivo y del empleo.

Estas nuevas exigencias en materia de conocimientos, competencias y habilidades es la principal causante del acercamiento entre ambos sistemas y del intento de reestructurar tanto la educación regular como la formación para poder dar cuenta de los requerimientos planteados. No se puede ya esperar que los conocimientos adquiridos durante la juventud sean suficientes para el desempeño laboral a lo largo de toda la vida, sino que cada vez es más necesario concebir a la formación como un proceso continuo que tiene lugar durante toda la carrera laboral de un individuo. Pero el cambio en los requerimientos no se refiere solamente al factor temporal, es decir, durante cuanto tiempo se aprende, sino también al qué y cómo se aprende. Actualmente es preciso entregar una serie de competencias que anteriormente no habían sido suficientemente atendidas: iniciativa, creatividad, capacidad de emprendimiento, pautas de relacionamiento y cooperación. Estas competencias deben complementarse con otras, de orden técnico, como ser: informática, idiomas, razonamiento lógico, capacidad de análisis e interpretación de códigos diversos, etc.

Dado que parece cada vez más necesario contar con esta serie de competencias básicas y generales, las entidades de formación y muchos programas de capacitación comienzan a efectuar un acercamiento, tanto a nivel curricular como institucional, con el sistema educativo formal o regular. Puesto que éste también se encuentra en proceso de reforma, vemos que también se beneficia de dicho acercamiento por la mayor experiencia en el relacionamiento con el sector productivo con que cuenta la formación profesional.

Con respecto a la formación permanente, creemos que, para que ésta sea posible, tiene que existir una oferta formativa sumamente flexible y dinámica. Si constatamos que los conocimientos de los trabajadores pueden quedar obsoletos con relativa rapidez, deberíamos aplicar el mismo criterio para una parte de los contenidos de los programas de capacitación. Creemos que la única alternativa posible para la creación de un sistema de formación que dé cuenta de estos requerimientos (flexibilidad, adaptabilidad y dinamismo), es la articulación y contribución, cada uno desde su especificidad, de todos los actores vinculados al mundo del trabajo y la formación profesional.

En los países de la región encontramos interesantes experiencias de reformas de los sistemas de formación e implementación de programas de capacitación que han adoptado el enfoque de competencias laborales por un lado, y que por otro han efectuado un acercamiento a los sistemas educativos regulares desde la perspectiva de la formación para toda la vida.

El nuevo panorama institucional de la formación en América Latina y el Caribe

Hasta hace cerca de veinte años, con tres categorías alcanzaba para abarcar una tipología de los arreglos institucionales de la formación profesional de América Latina y el Caribe, quedando fuera solamente algunos pocos casos que podrían catalogarse de excepcionales.

En primer lugar, había países donde la formación era diseñada, planificada y ejecutada desde el Estado, a través de instituciones que formaban parte del Ministerio de Trabajo, gestionadas de forma tripartita, financiadas con impuestos específicos sobre la nómina salarial, con cobertura nacional y distintos grados de descentralización administrativa y funcional. Entre éstos podrían mencionarse: Colombia (SENA); Costa Rica (INA); Ecuador (Servicio de Capacitación Profesional, SECAP);

Guatemala (Instituto Técnico de Capacitación y Productividad, INTECAP); Honduras (Instituto Nacional de Formación Profesional, INFOP); y Nicaragua (Instituto Nacional Tecnológico, INATEC).

En segundo término, países donde la formación estaba en manos de una o varias entidades, que tenían las mismas características que las mencionadas, pero que eran gestionadas por las organizaciones empresariales más importantes del país. Ejemplos de esto son: Brasil (Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial, SENAC, y SENAI); Perú (SENATI); y México (Instituto de Capacitación de la Industria de la Construcción, ICIC).

En tercer lugar países donde la formación profesional aparecía dentro del sistema educativo regular, sobre todo la educación media técnica. Países con esta institucionalidad eran: Argentina (Consejo Nacional de Educación Técnica, CONET); y Uruguay (Universidad del Trabajo, UTU).

Como ya se mencionó, esta tipología no pretende ser exhaustiva, y existen algunos casos que no están comprendidos dentro de ella. Entre éstos podría mencionarse: el Instituto de Cooperación Educativa (INCE), de Venezuela, un ente autónomo adscrito al Ministerio de Educación; el SENCICO, de Perú, dependiente del Ministerio de Vivienda; y el Centro Nacional de Capacitación y Superación Técnica, de Cuba, en la órbita del Ministerio de la Construcción.

Esta configuración de las instituciones de formación profesional de la región comienza a cambiar fundamentalmente a partir de dos hechos: el papel protagónico que comienzan a asumir los Ministerios de Trabajo en el campo de la formación, y la aparición de una vasta y heterogénea oferta privada de capacitación. Ya en 1976, en Chile, con la creación del SENCE, y en Brasil, también en la década de los setenta, con el surgimiento de la Secretaría de Mano de Obra (SMO) -continuada después por la Secretaría de Formación y Desarrollo Profesional (SEFOR)- aparecen las primeras experiencias de lo que posteriormente sería un fenómeno regional: el fuerte compromiso de los Ministerios de Trabajo en la formación profesional.

En cierta medida como consecuencia de los programas impulsados desde los Ministerios de Trabajo es que comienza a surgir la oferta privada de capacitación, que crece estimulada principalmente por dos incentivos: el de la participación en las licitaciones públicas de capacitación; y la configuración de sistemas de capacitación que, buscando

incentivar la capacitación en la empresa, permiten deducir de sus impuestos parte de los costos dedicados a la capacitación de su mano de obra.

Quedamos entonces ante un panorama en el cual, por un lado, los Ministerios de Trabajo asumen, con matices según el país en consideración, un papel central en materia de formación y capacitación y, por otro, ante el surgimiento de la oferta privada de capacitación se ve cuestionado el carácter hegemónico de la institución nacional en materia de ejecución de acciones formativas.

En nuestro intento de elaborar una nueva tipología, que dé cuenta de lo que sucede actualmente en relación con los arreglos organizativos de la formación en América Latina y el Caribe, se han tomado dos criterios básicos que hacen a la conformación de las categorías. En primer lugar, la distinción entre dos niveles que existen en todos los arreglos: el nivel de las decisiones sobre políticas y estrategias de formación; y el nivel operativo o de ejecución directa de acciones formativas. En segundo término, la especificación de cuales son los actores que asumen la responsabilidad por las funciones comprendidas en cada uno de los anteriores niveles. Con base en estos dos criterios, la tipología resultante sería:

- Arreglos organizativos en los cuales tanto la responsabilidad por la definición de políticas y estrategias, como la ejecución directa de las acciones formativas se concentra en una sola instancia, normalmente en instituciones nacionales o sectoriales de formación. Este tipo de arreglo es el existente en los casos de: INFOCAL, de Bolivia; SECAP, de Ecuador; INSAFORP, de El Salvador; INTECAP, en Guatemala; INFOP, en Honduras; INATEC, en Nicaragua; INAFORP, en Panamá; SNPP, en Paraguay; SENATI y SENCICO, en Perú; e INCE, en Venezuela.
- Arreglos donde la definición de políticas y estrategias se concentra en una sola instancia, que también desempeña un papel preponderante en la ejecución directa de las acciones formativas, pero donde esta última es complementada mediante esquemas de gestión compartida y centros colaboradores. En esta categoría se pueden incluir: HEART, de Jamaica; INFOTEP, en República Dominicana; SENA, de Colombia; e INA en Costa Rica.
- Coexistencia e interrelación entre dos arreglos predominantes con lógicas diferentes. Uno, normalmente asociado a los Ministerios de Trabajo, en los cuales éstos asumen el rol de definir políticas y estrategias, sin ejecutar acciones de formación, donde éstas son

asumidas por una multiplicidad de oferentes y actores. Otro, asociado a instituciones de formación, nacionales o sectoriales, que pueden responder a las características descritas para los tipos de arreglo (A) y (B). Dentro de esta categoría ubicamos los casos de Brasil, México y Uruguay. En el primero, el MTb, a través de SEFOR, diseña políticas y estrategias, sin ejecutar acciones de formación. Por otro lado, el “sistema S” (SENAC, SENAI, SENAR, SENAT), cumple la doble función de establecer políticas y estrategias de formación, y de ofrecer servicios de capacitación. En el caso de México, esta coexistencia está dada, por un lado, por la Secretaría de Trabajo y Previsión social, a través de la Dirección General de Capacitación y Productividad; y la Secretaría de Educación Pública a través del Sistema de Educación Tecnológica (CONALEP, CECATI, CETI, CBTI, etc.) por otro. Finalmente, en el caso de Uruguay, con la Dirección Nacional de Empleo (DINAE), por un lado, y el Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP-UTU), COCAP, CECAP, por otro.

- Arreglos donde el Ministerio de Trabajo es quien define, a través de instancias especializadas y de modo exclusivo, las políticas y estrategias de formación, y donde las acciones formativas están en manos de múltiples oferentes y actores. Este tipo de arreglo se da en: Argentina, por medio del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a través de la Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral y de la Dirección Nacional de Políticas de Empleo; y en Chile, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, por intermedio del SENCE.

La construcción de esta tipología obligó a asumir un grado de abstracción tal, que hizo perder de manera inevitable buena parte de las especificidades que sabemos existen y que en un análisis caso a caso hubiéramos encontrado. Sin embargo, creemos que es posible extraer una serie de conclusiones a partir de este intento de clasificación de las formas organizativas que asume la formación en América Latina y el Caribe:

- Manejando, incluso, pocas dimensiones, queda de manifiesto la heterogeneidad regional en materia de organización de la formación profesional.
- Las instituciones nacionales no son las únicas protagonistas de la formación profesional en la región. Los Ministerios de Trabajo, con algunos matices según el país del que se trate, han asumido papeles estratégicos en este campo, llegando aun, como en los casos de Argentina y Chile, a ser quienes dirigen de forma exclusiva las

- políticas de formación y capacitación, en estrecha vinculación con las políticas activas de mercado de trabajo.
- Los rasgos originales de la formación en América Latina y el Caribe, aquellos que la hacen diferente a la realidad de otras regiones, no se encuentran en función de un arreglo organizativo u otro. Si las analizamos con un poco más de profundidad, podríamos encontrar ejemplos exitosos de innovación en cada una de las categorías aquí reseñadas.

Las organizaciones de trabajadores la formación profesional

Las organizaciones de trabajadores en América Latina y el Caribe vienen adoptando, durante las últimas dos décadas, un compromiso cada vez mayor en el campo de formación profesional. La incorporación del tema de la formación profesional en los convenios colectivos de varios países de la región, ha sido en buena medida el resultado de la preocupación sindical por el tema y su consecuente presión en las negociaciones para incluir cláusulas que aseguren el acceso a la formación por parte de los trabajadores. También la nueva legislación laboral, que consagra a la formación profesional como derecho fundamental de todos los ciudadanos, se debe en gran parte a la activa participación y presión de las organizaciones sindicales.

Los procesos de focalización sectorial han estimulado la participación sindical en las instancias directivas de las instituciones que han adoptado este enfoque, facilitando la participación de niveles intermedios, como las federaciones de los respectivos sectores. Esto se da en los comités de cúpula y los comités de enlace existentes en el INA, de Costa Rica; y en las instancias decisorias de muchas instituciones de formación profesional de la región.

La relevancia que este tema tiene para las organizaciones sindicales también queda demostrado a través del surgimiento de experiencias de gestión directa de instituciones, fundaciones y programas de formación profesional de parte de los sindicatos. Algunos ejemplos de estas experiencias son: la Fundación de Capacitación para la Construcción, dependiente del sindicato de la construcción (UOCRA), de Argentina; el "Foro Sindical para la Capacitación Integral de los Trabajadores", que actúa en el ámbito del Instituto Arturo Jauretche, de la Confederación General del Trabajo (CGT), que nuclea a las organizaciones de trabajadores que llevan a cabo actividades sustantivas de formación institucionalizadas en este país; en Brasil, las tres principales centrales

de trabajadores (CUT, Força Sindical y CGT), llevan a cabo programas de formación, tanto a nivel central como a través de los sindicatos de rama afiliados.

También se ha visto incrementada la participación de representantes sindicales en instancias tripartitas generadas a nivel de los Ministerios de Trabajo, que se ocupan, entre otros temas, de la formación y la capacitación. Esto se da, por mencionar sólo algunos ejemplos, en Uruguay, a través de la Junta Nacional de Empleo (JUNAE), instancia tripartita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; en Brasil, con la participación sindical en los Consejos de Administración del Fondo de Amparo al Trabajador (CODEFAT), en los niveles nacional, estadual y municipal; en Chile, con la participación en el Consejo Nacional de Capacitación, de conformación tripartita, cuyo cometido es asesorar al Ministerio de Trabajo y Previsión Social en la elaboración de la política nacional de capacitación.

Por último debe señalarse también la participación en nuevas instancias bipartitas creadas a nivel de empresas y reglamentadas legalmente, entre las que podrían mencionarse a las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento, de México, y los Comités Bipartitos de Capacitación establecidos en Chile a partir del Estatuto de Capacitación y Empleo.

Las organizaciones de empleadores y la formación profesional

La participación de las organizaciones de empleadores en el campo de la formación profesional se remonta a la creación, en 1942 y 1946, del SENAI y del SENAC, respectivamente. Estas instituciones fueron desde su nacimiento adscritas a las respectivas confederaciones y federaciones de empleadores de los sectores industrial y comercial, carácter que mantienen hasta el día de hoy. A lo largo de las décadas siguientes, el sector empresarial de la región mantuvo un marcado protagonismo en el campo de la formación, aunque la mayoría de las instituciones que posteriormente se fueron creando no siguieron el esquema adoptado por las entidades brasileñas.

Los cambios relacionados con los ritmos de innovación tecnológica y las demandas de adecuación y actualización en términos de calificaciones, llevaron a que el tema de la capacitación pasara a ser un elemento central de las estrategias de incremento de la productividad y de mejor de la competitividad empresarial. Este hecho llevó a las empresas y

sus organizaciones a incrementar aun más su involucramiento en temas como la gestión, el financiamiento, y las metodologías de la formación, participando de modo más activo en las instituciones de formación profesional.

Habría que subrayar, además, que la formación ya no se entiende más como una herramienta que eleva únicamente el nivel de calificación de los trabajadores. Actualmente es considerada un instrumento que debe contribuir a elevar las capacidades del personal intermedio, superior, y aun de los propios empresarios. Entre otros ejemplos de participación e iniciativa empresarial en el campo de la formación en América Latina y el Caribe, se pueden mencionar:

- Algunas instituciones que pasaron a ser gestionadas directamente por las cámaras empresariales. SENAI y SENAC lo fueron desde el momento de su creación, pero éstas fueron acompañadas posteriormente por: ICIC, en México; INACAP, en Chile; INFOCAL, en Bolivia; SENATI, en Perú; SENAT en Brasil y CIED, en Venezuela.
- Una serie de cámaras sectoriales han encaminado sus esfuerzos con el fin de ampliar los servicios que ofrecen a sus afiliados. Dentro de estas acciones se constatan iniciativas de incursión en las áreas de investigación y desarrollo, y formación y capacitación.
- Además de las iniciativas de formación implementadas directamente por las organizaciones empresariales, cabe destacar también la gran cantidad de experiencias de capacitación desarrolladas fundamentalmente dentro de las grandes empresas.
- Participación de las organizaciones empresariales en las experiencias de gestión bipartita y tripartita ya mencionadas.

Concluimos por tanto en que el actor empresarial se ha consolidado como un protagonista fundamental en el campo de la formación, y es probable que sea quien ha incrementado en mayor medida su capacidad para incidir en él, tanto en lo relativo a su infraestructura, como en lo que refiere a conocimientos, conceptualización e influencia política.

Conclusiones

Los países de América Latina y el Caribe asisten a un conjunto de transformaciones económicas, sociales y productivas que han alterado profundamente tanto a la oferta como a la demanda de formación. Del lado de la oferta, se asiste a una históricamente inédita multiplicación y diversificación de los actores que intervienen activamente en el campo de la formación. A diferencia de hace dos décadas, las instituciones

nacionales de formación profesional ya no están solas en la tarea de la formación y desarrollo de los recursos humanos de los países. Ministerios de Trabajo y de Educación, cámaras empresariales, sindicatos, organizaciones no gubernamentales y entidades privadas de capacitación, entre otras, se involucran crecientemente en el tema, reclaman mayor participación en las instituciones nacionales, y desarrollan iniciativas propias.

Del lado de la demanda, tanto los procesos de apertura comercial, como los efectos de las políticas de ajuste aplicadas en la región, han generado la aparición, o bien la mayor visualización de grupos sociales y sectores productivos con demandas diversas y específicas en materia de formación. Ello enfrenta a la formación a desafíos, tanto en función del desarrollo económico, a través del incremento de la productividad y la competitividad, como de superación de las actuales situaciones de exclusión e inequidad sociales.

Aun con diferencias entre los distintos países, se puede afirmar que, en América Latina y el Caribe, se viene operando una creciente articulación de esfuerzos y recursos, que se encontraban hasta hoy dispersos. Existe en este plano gran diversidad de arreglos: desde los procesos de transformación que llevan adelante no pocas instituciones nacionales, en orden a promover la participación de los actores productivos y laborales en distintos ámbitos de toma de decisiones; pasando por los nuevos marcos de acción que se promueven desde los Ministerios de Trabajo para el estímulo tanto de la demanda como de la oferta de formación; hasta las iniciativas autónomas o bipartitas que ensayan empresarios y trabajadores a través de sus organizaciones.

No obstante los avances registrados, la experiencia americana, fundamentalmente en materia de gestión bipartita de la formación, dista aún de los logros registrados en otras regiones, especialmente Europa y en particular España. Donde esa distancia se vuelve más notoria, es en la estructuración de grandes acuerdos nacionales sobre la formación continua, y su operacionalización en términos de una institucionalidad cogestionada que le dé continuidad y sustento. Sin embargo, es posible pensar en que se viene recorriendo una suerte de «etapa preparatoria» en la región, apoyada en la multiplicación de experiencias a nivel tanto sectorial como de empresas, las cuales encuentran en algunos casos, correlato en acuerdos de carácter nacional que hacen referencia a objetivos como desarrollo de la productividad, la competitividad y la equidad social.

Un dato de gran relevancia, pese a que no ha sido específicamente abordado en este documento, es que la construcción de espacios de diálogo social en materia de formación se ha dado en la mayoría de los países de manera correlativa a los procesos de democratización política, lo cual vuelve a una y otra tarea elementos indisolubles y con implicaciones mutuas. En tal sentido, es posible visualizar al desarrollo de la formación en tanto espacio de concertación y diálogo como un aporte sustantivo a los procesos de consolidación democrática y de construcción de ciudadanía. Justamente en este sentido, es que el diálogo social en materia de formación puede constituirse en un espacio de aprendizaje para los diversos actores e intereses, logrando conjuntar esfuerzos tras objetivos comunes, aun en contextos donde los conflictos políticos y laborales puedan ser agudos.

Finalmente, es esperable que se asista en el futuro a una gran diversidad en cuanto a la forma de estructurar y desarrollar los espacios e institucionalidades para el diálogo social y la gestión bi y tripartita de la formación. Esto se deriva de la gran diversidad de experiencias nacionales, donde en algunos casos las instituciones nacionales de formación profesional siguen manteniendo un rol protagónico en materia de oferta de formación; en otros aparecen los Ministerios de Trabajo como actores que vienen a normar y regular esa misma oferta, mientras que la fortaleza y experiencia acumulada por los actores productivos y laborales registra diferencias de importancia. Ello lleva a configuraciones y procesos originales que es preciso comprender y respetar, pues se basan en las realidades nacionales en materia de recursos disponibles, experiencias acumuladas, además de los desafíos propios que cada sociedad se plantea. ♦